



*The European Fight against Terrorism Financing: Professional Fields and New Governing Practices*

M. Wesseling

# **The European Fight against Terrorism Financing: Professional Fields and New Governing Practices**

-

## **De Europese Strijd tegen Terrorisme financiering: Professionele Velden en Nieuwe Bestuurlijke Praktijken**

-

**Mara Wesseling**

Meer dan tien jaar na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in Amerika en daarop volgende aanslagen in onder andere Madrid en Londen, is de internationale *War on Terror* nog steeds een belangrijk politiek gegeven. Hoewel de bestrijding van terrorisme financiering een centrale pijler is in de strijd tegen terrorisme, zijn de maatregelen op dit gebied, hun betekenis en hun maatschappelijke en politieke gevolgen, relatief weinig besproken en onderzocht. Met name de wetenschappelijke literatuur over de maatregelen tegen terrorisme financiering die genomen zijn door de Europese Unie is nog van bescheiden omvang. Deze dissertatie gaat over de manier waarop de Europese strijd tegen terrorisme financiering is vorm gegeven en wat de gevolgen zijn van de genomen maatregelen. De aandacht ligt daarbij in het bijzonder op het gebruik van massale databestanden met persoonlijke financiële gegevens en het geloof in de preventieve kracht van wiskundige modellen en slimme software (de *'intelligence-led approach'*) (hoofdstuk 1).

Om een diepgaand begrip te krijgen van de Europese strijd tegen terrorisme financiering is het belangrijk om het totaal aan genomen maatregelen, alle betrokken deelnemers en de dagelijkse processen en praktijken ontwikkeld in deze strijd, te bestuderen als een bestuurlijk veld (*field of governing*) dat institutionele, sectorale en geografische grenzen overschrijdt. Met behulp van het door Michel Foucault geïntroduceerde begrip 'governmentality' en de veldtheorie ontwikkeld door Pierre Bourdieu, wordt een theoretisch kader opgezet waarmee de gedachtevorming waarop beleidsinitiatieven in de strijd tegen terrorisme financiering stoelen en de bestuurlijke praktijken die die in dit kader binnen Europa zijn ontwikkeld kritisch kunnen worden onderzocht (hoofdstuk 2).

Vervolgens wordt eerst de vanzelfsprekendheid van het bestrijden van terrorisme financiering onderzocht (hoofdstuk 3). Klopt de onderliggende aanname dat terrorisme kan worden uitgeroeid door het dichtdraaien van de geldkraan? Een zoektocht naar de oorsprong van maatregelen tegen terrorisme financiering laat zien dat de betekenis en het belang van het bestrijden van terrorisme financiering geen vaststaande gegevens zijn. Zij komen tot stand door middel van discussie, onderhandeling en politieke worstelingen. In de jaren 60 en 70 bijvoorbeeld werd de financiering van aanslagen en terroristische groeperingen van nauwelijks van belang geacht. Vanaf de jaren 80 begonnen Amerikaanse en Britse politici terrorisme financiering actief te 'framen' als misdaad en in verband te brengen met het witwassen van drugsgelden en georganiseerde misdaad. In de jaren 90 werd de definitie van terrorisme financiering uitgebreid naar zowel crimineel als legaal verworven gelden om na 9/11 te worden betiteld als oorlogsdaad. Een bredere analyse van maatschappelijke debatten laat bovendien zien waarom na 9/11 het nemen van financiële maatregelen aantrekkelijk was voor politici en hoe controversiële maatregelen door het ontstane momentum van de aanslagen genomen konden worden. Daarnaast onderstreept deze analyse dat onze ideeën over terrorisme financiering veelal overeenkomen met die aspecten waarop het dominante politieke discours en de beleidsinitiatieven zich richten maar grotendeels losstaat van de werkelijke wijze waarop terroristische groepen fondsen verwerven en verplaatsen.

Met behulp van twee case studies, het Terrorist Finance Tracking Program (TFTP ofwel de SWIFT affaire) en de Derde Europese AML/CFT Richtlijn wordt vervolgens meer in

detail onderzocht hoe de Europese strijd tegen terrorisme financiering de afgelopen jaren vorm gekregen heeft. Een analyse van de debatten in de SWIFT affaire, laat zien dat zowel in de VS als in Europa, de politieke en maatschappelijke discussie over dit onderwerp eenzelfde structuur volgden (hoofdstuk 4). Na de onthulling van het programma door de *New York Times* volgde er een kort moment waarin er nog geen politieke interpretatie van de onthulling is. Op dat moment konden wezenlijke politieke vragen worden gesteld over de effectiviteit en de wenselijkheid van een in eerste instantie geheim veiligheidsprogramma waarin de financiële persoonsgegevens van alle burgers worden opgeslagen door de CIA (een *moment of openness*). Dit moment wordt snel gevolgd door een fase van politieke interpretatie waarin de discussie versmalt. Het debat wordt zo veel mogelijk beperkt tot vragen met een administratieve, juridische of technische aard. Ten slotte volgt een fase van depolitisering waarin de belanghebbenden een nieuwe consensus over het probleem en de oplossingen vormen (en waarin in Amerika de ‘aanstichters van het probleem’ – de journalisten die de onthulling hebben gedaan – in diskrediet worden gebracht). De analyse van de debatten maakt zichtbaar dat ondanks het feit dat de vragen wel zijn gesteld, er over twee essentiële politieke onderwerpen nooit wordt gedebatteerd: de filosofie waarop de *War on Terror* is gebaseerd en de effectiviteit van het TFTP. Het ontbreken van deze onderwerpen moet echter niet worden toegeschreven aan toeval. Zij komt voort uit een neiging naar de voorspelbaarheid van politieke processen, de moeilijkheid om nationale veiligheidsvraagstukken kritisch bespreekbaar te maken en de afwezigheid van politieke en maatschappelijke belanghebbenden die verantwoordelijk zijn voor deze vraagstukken of zich deze toe eigenen.

De vraag hoe de bankgegevens binnen het TFTP worden geanalyseerd, hoe effectief en succesvol het programma is en hoe zich dit verhoudt tot de bredere filosofie van de *War on Terror* kan in ieder geval deels wel worden beantwoord. In hoofdstuk 5 wordt geprobeerd de *black box* van het SWIFT programma te openen. Een inventarisatie van degenen die wisten van het bestaan van het programma laat zien dat de groep ingewijden veel groter is dan men zou kunnen denken. Ook laat de manier waarop het TFTP tot stand gekomen is en de analyse van de ingewijden, een belangrijke verschuiving zien in de manier waarop aan nationale veiligheid gerelateerde informatie circuleert en dat private actoren een snel groeiende rol hierin spelen. In het geval van de SWIFT zaak heeft dit geleid tot minder transparantie en verantwoording. Ook wordt duidelijk dat het programma gebruikt wordt om specifieke informatie van verdachten op te zoeken en om netwerken in kaart te brengen door middel van link of sociale netwerk analyses. Deze netwerken ontstaan door het linken van (onder andere) bancaire gegevens uit de SWIFT database tot vijf of zes stappen verwijderd van de eerste verdachte. Een analyse van dit programma maakt duidelijk hoe bestaande juridische kaders voor gegevensuitwisseling door het TFTP werden omzeild en hoe het begrip privacy onvoldoende is om tot het kernprobleem van het SWIFT programma te komen. De belangrijkste pijnpunten zijn namelijk niet (meer) de afscherming van persoonsgegevens maar de twijfelachtige resultaten van het programma door enerzijds de subjectieve en politieke voorkeuren die tot uiting komen in de opzet van het programma en anderzijds door het uittekenen van netwerken door het leggen van verbanden tussen individuen zonder enige context te kennen. In plaats van een scherp harpoen is het programma beter te vergelijken met de werking van een cluster bom. Een analyse van de bekendgemaakte resultaten en successen laat bovendien zien dat deze beperkt zijn in aantal en dat het merendeel betrekking heeft op informatieverschaffing na een aanslag in plaats van de beloofde preventieve informatie inwinning ter voorkoming van aanslagen. Een dieper onderzoek van de resultaten van het TFTP toont bovendien dat het programma geen schone of geweldloze manier van terrorisme bestrijding is aangezien een van de succescases en een ander individu verbonden aan een van de successen van het TFTP zijn vastgehouden (en wellicht gemarteld) in geheime gevangenissen vermoedelijk in Afghanistan en op Guantanamo Bay. Deze vaststelling roept

onder andere vragen op over de consistentie van de Europese opstelling, voor het TFTP enerzijds en tegen Guantanamo Bay anderzijds.

Naast link-analyse van bankgegevens en trans-Atlantische gegevensuitwisseling, worden in het kader van de strijd tegen het terrorisme ook een permanente controle en risicoanalyse uitgevoerd op alle financiële gegevens van burgers door hun eigen bank. De belangrijkste wetgeving die banken hiertoe verplicht is de Derde Europese AML/CFT Richtlijn. Met behulp van een theater metafoor wordt de uitvoering van de richtlijn binnen banken inzichtelijk gemaakt. Een belangrijke vaststelling is niet alleen dat publieke en private actoren de strijd tegen terrorisme financiering gezamenlijk vormgeven. Ook de manier waarop dit gebeurt, de onderlinge taakverdeling en de procedures binnen banken zijn van groot belang. De verschuiving van verantwoordelijkheid voor nationale veiligheid naar banken leidt namelijk tot een discrepantie tussen het bestrijden van terrorisme financiering en het uitvoeren van CFT maatregelen. Bovendien is de transparantie en verantwoordelijkheid van banken met betrekking tot veiligheidsbesluiten vooralsnog niet goed vastgelegd omdat het van belang geacht wordt om de procedures zoveel mogelijk geheim te houden. De bestudering van de risicoanalyses die banken uitvoeren toont dat deze subjectief zijn in plaats van objectief en dat de flexibiliteit van de normen besloten in de analyse ook leidt tot juridische onzekerheid, een gebrek aan transparantie en zelfs discriminatie. Daarbij is ook gebleken dat risicoanalyses van banken (nagenoeg) geen transacties opsporen die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme (financiering). De waarde van de betrokkenheid van banken in de strijd tegen terrorisme financiering ligt vooral in de symbolische, geruststellende effecten van de maatregelen in plaats van de efficiënte opsporing van terroristen(financiers).

Ten slotte worden de empirische bevindingen in een breder kader geplaatst (hoofdstuk 7). Er worden parallellen tussen de twee cases getrokken en er wordt uiteengezet hoe beide cases passen in het gedachtengoed van de *War on Terror* en de *Financial Surveillance* literatuur. Vervolgens worden de belangrijkste kenmerken van de Europese strijd tegen terrorisme financiering aan de hand van de bevindingen uit de case studies besproken: de groeiende macht van de private sector in het vormgeven van de nationale veiligheid, de gevolgen van risico- en linkanalyse op bestuurlijke processen en machtsuitoefening, en de privacy aspecten van de twee case studies alsmede de tekortkomingen van dit begrip om bepaalde problematische aspecten van financiële surveillance te vatten.